

Governance passend onderwijs: een hele klus

Op veel plekken in het land zijn samenwerkingsverbanden passend onderwijs bezig met hun governance-structuur. Reden: de Tweede Kamer wil dat ze allemaal onafhankelijk intern toezicht inrichten. Dat klinkt logisch, maar de praktijk is weerbarstig. Het is een hele klus om dit goed te regelen voor zo'n complexe organisatie als een samenwerkingsverband.

TEKST: LUCY BEKER

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs (swv's) bestaan nog niet eens zo lang. Ze zijn opgericht in 2014, toen schoolbesturen regionaal moesten gaan samenwerken om de nieuwe Wet passend onderwijs vorm te geven. 'De inkt van de oprichtingsaktes is nog maar net droog of we moeten het alweer anders inrichten, en dat kost veel tijd en energie', zegt Luuk van Aalst, directeur van samenwerkingsverband IJssel I Berkel in Zutphen en omgeving. Toch vindt hij het noodzakelijk om er werk van te maken. 'Het gaat immers om de verantwoording van publieke middelen. We moeten daarom aan de slag om een daadwerkelijke scheiding van bestuur en toezicht te regelen'.

Het is niet zo dat de samenwerkingsverbanden bij hun oprichting niet over de governance hebben nagedacht. Overall zijn doordachte structuren opgezet met besturen en/of ledenraden. De complicerende factor is dat elk samenwerkingsverband is opgericht door een (groot) aantal verschillende schoolbesturen, die allemaal betrokken willen zijn bij de inrichting van het passend onderwijs in de regio. Daarom zitten vertegenwoordigers van (een aantal) aangesloten schoolbesturen in het bestuur van het swv. Zij hebben de bestuursbevoegdheden meestal gedelegeerd aan de directeur, en het bestuur houdt daar toezicht op. 'Dit leek een goede constructie, want zo krijg je veel betrokkenheid', zegt Van Aalst. 'En er wordt op afstand bestuurd. Toch bestaat hier het risico dat het toezicht niet écht onafhankelijk is, omdat de betrokken schoolbesturen zelf belang hebben bij de uitvoering van passend onderwijs en dus de besteding van het geld.'



Foto: Guido Pelgrim Fotografie

Luuk van Aalst: 'De situatie is complex, daarom is meer transparantie nodig'

Transparantie

Dat is ook de reden waarom de Tweede Kamer vorig jaar in een motie uitsprak dat alle samenwerkingsverbanden intern onafhankelijk toezicht moeten inrichten. Aanleiding voor die motie was een rapport van de Rekenkamer die constateerde dat er onvoldoende zicht is op de besteding en verantwoording van de middelen voor passend onderwijs. 'Het is niet zo dat het geld niet goed wordt besteed', zegt Van Aalst. 'Alle schoolbesturen hebben elk ook weer een onafhankelijke raad van toezicht en we willen graag betrokkenheid. Maar de situatie is erg complex. Er is meer transparantie nodig.' Er zijn verschillende modellen van governance mogelijk en het is voor de samenwerkingsverbanden een zoektocht het best passende model te kiezen. Op een informatiebijeenkomst over governance

en passend onderwijs, in april in het kantoor van VOS/ABB, werd de aanpak van het swv van Van Aalst als voorbeeld genomen.

Onafhankelijk voorzitter

Het samenwerkingsverband IJssel | Berkel is een vereniging waarin 25 schoolbesturen samenwerken. Zij besturen samen 100 scholen voor primair (speciaal) onderwijs in de gemeenten Zutphen, Brummen, Lochem, Voorst, Berkeland en Bronckhorst, waar in totaal 14.500 leerlingen naar toe gaan. In het bestuur van dit samenwerkingsverband zitten vertegenwoordigers van 6 van de 26 schoolbesturen plus een onafhankelijk voorzitter. Dit bestuur heeft het werk gemandateerd naar de directie. Twee keer per jaar is er een algemene ledenvergadering (alv) waarin alle aangesloten schoolbesturen meepraten over beleid, begroting, jaarrekening en ondersteuningsplan. Deze alv heeft de 6 vertegenwoordigers in het bestuur gekozen en aangesteld.

Ander bestuursmodel

'We hebben dus een alv, gekozen vertegenwoordigers en een onafhankelijke voorzitter, die van buiten komt', zegt Van Aalst. 'Maar het bestuur en de alv hebben inmiddels vastgesteld dat dit onvoldoende scheiding van bestuur en toezicht is. We werken nu toe naar een ander bestuursmodel, met een directeur-bestuurder en een raad van toezicht waarin niet alleen vertegenwoordigers van de schoolbesturen zitten, maar ook en in meerderheid mensen van buiten.'

'Het gaat erom tegenspraak te organiseren'

De onafhankelijke toezichthouders mogen geen banden hebben met de aangesloten scholen of de schoolbesturen, maar moeten wél affiniteit hebben met passend onderwijs. Het kunnen bijvoorbeeld mensen uit de jeugdzorg zijn, of pensionado's met bestuurservaring in het onderwijs. De dagelijkse leiding en de eindverantwoordelijkheid liggen straks volledig bij de directeur-bestuurder. Dat zal niet Luuk van Aalst zijn, want hij vertrekt per 1 september bij dit samenwerkingsverband. Ook voor deze functie wordt een nieuwe man of vrouw geworven.

Frisse ogen

'Natuurlijk zijn er ook andere governancemodellen mogelijk', benadrukt Van Aalst. 'Maar welk model je ook kiest, het gaat in principe altijd om de vraag: waar en hoe regel je tegenspraak in je organisatie? Als je alleen met eigen mensen werkt, loop je het risico dat er tunnelvisie ontstaat. Het is goed om frisse ogen mee te laten kijken, want het gaat uiteindelijk om belangen van kinderen en publiek geld. De scheiding van rollen is belangrijk, dat is in alle lagen van onze samenleving zo geregeld en dat gaan samenwerkingsverbanden nu ook in orde maken.' ◀

Stromenland: onafhankelijke raad van toezicht

Samenwerkingsverband Stromenland (Nijmegen en wijde omgeving) is een voorloper, die al een nieuwe governancestructuur heeft ingericht. Sinds 1 september 2017 wordt hier gewerkt met een bestuurder en een onafhankelijke raad van toezicht. Dit swv omvat 23 schoolbesturen met 166 (speciale) basisscholen en ruim 30.000 leerlingen.

Tinie van Aalsum is de nieuw aangetrokken bestuurder. Zij is verantwoordelijk voor de beleidsvoering en stelt kaders vast. Ze legt verantwoording af aan de raad van toezicht (rvt). Zowel voor Van Aalsum als voor alle rvt-leden geldt dat ze geen enkele band hebben met de schoolbesturen en geen kinderen op de scholen in het gebied. De toezichthouders hebben allen

onderwijs- en/of bestuurservaring. 'Er is een werving- en selectiebureau ingezet om toezichthouders te werven, en dat is goed gelukt. En waren meer dan voldoende kandidaten', zegt Van Aalsum.

Meer dan voldoende kandidaten

De aangesloten schoolbesturen houden zeggenschap via een Deelnemersraad, die advies- en/of instemmingsrecht heeft bij de vaststelling van het beleid. Daarnaast zijn de schoolbestuurders het bestuur van vier regionale platforms. Zij borgen de nabijheid van passend onderwijs.

De nieuwe governancestructuur van Stromenland is nu ruim een halfjaar operationeel en alle partijen zijn tevreden. 'Passend onderwijs staat steeds beter op de rit', aldus Van Aalsum.



Bestuurder Tinie van Aalsum